

**A QUALIDADE E ACESSO À HABITAÇÃO NOS CENTROS URBANOS
PORTUGUESES**

Fátima Loureiro de Matos
Professora Auxiliar
Departamento de Geografia
GEDES
Faculdade de Letras da Universidade do Porto
Via panorâmica s/ nº
4150-564 Porto-Portugal
E-Mail: fmatos@letras.up.pt

Palavras - chave: Condições habitacionais, qualidade de vida, política habitacional

RESUMO

A Constituição da República Portuguesa, inclui o direito a uma habitação, como um direito social atribuído a todos os cidadãos, tendo o Estado por obrigação garantir o acesso a uma habitação "de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto " (ponto 1 artigo 65º da Constituição de 1997). Apesar do reconhecimento crescente do direito à habitação para a inclusão social e erradicação da pobreza, existe, ainda, muitas famílias portuguesas que defrontam sérias dificuldades para conseguir uma habitação com padrões mínimos de qualidade e acessíveis aos seus rendimentos, não podendo, usufruir de qualidade de vida e bem-estar individual e social. Referimo-nos, concretamente, a carências ou ausências de infra-estruturas básicas, à superlotação dos alojamentos e/ou sem instalações adequadas. Refira-se, ainda que, uma parte significativa do nosso parque habitacional, sobretudo nas áreas mais antigas das grandes cidades e mesmo alguns bairros sociais, encontra-se numa situação de grande degradação física, sem as mínimas condições de habitabilidade, com inúmeras e graves consequências para a qualidade de vida dessas áreas. Destaque-se, ainda, a percentagem significativa de famílias vivendo em alojamentos precários, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, expressão mais visível e dramática do défice habitacional português.

Nesta comunicação procuraremos analisar as alterações ocorridas na última década nas condições habitacionais dos centros urbanos de Portugal. Tendo em conta este objectivo fazemos uma análise a partir dos dados dos dois últimos Recenseamentos à Habitação realizados em Portugal (1991 e 2001), publicados pelo Instituto Nacional de Estatística. Nesse sentido, descrevem-se as transformações verificadas na ocupação e na propriedade dos alojamentos, sendo de salientar, por um lado, o aumento do acesso à propriedade dos alojamentos, registando-se perdas no conjunto de outras utilizações dos alojamentos, por outro, as alterações do perfil dos edifícios, bem como os aspectos mais qualitativos do parque habitacional. Abordaremos ainda, alguns aspectos da Política Habitacional Portuguesa, particularmente, os novos programas, destinados à requalificação do parque habitacional, sobretudo os dirigidos à erradicação dos bairros de barracas e à recuperação dos centros históricos, com impactos significativos na qualidade de vida das famílias.

A QUALIDADE E ACESSO À HABITAÇÃO NOS CENTROS URBANOS PORTUGUESES

F. L. de Matos

RESUMO

A Constituição da República Portuguesa, inclui o direito a uma habitação, como um direito social atribuído a todos os cidadãos, tendo o Estado por obrigação garantir o acesso a uma habitação "de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto" (ponto 1 artigo 65º da Constituição de 1997).

Apesar do reconhecimento crescente do direito à habitação para a inclusão social e erradicação da pobreza, existe, ainda, muitas famílias portuguesas que defrontam sérias dificuldades para conseguir uma habitação com padrões mínimos de qualidade e acessíveis aos seus rendimentos, não podendo, usufruir de qualidade de vida e bem-estar individual e social. Referimo-nos, concretamente, a carências ou ausências de infra-estruturas básicas, à superlotação dos alojamentos e/ou sem instalações adequadas.

Refira-se, ainda que, uma parte significativa do nosso parque habitacional, sobretudo nas áreas mais antigas das grandes cidades e mesmo alguns bairros sociais, encontra-se numa situação de grande degradação física, sem as mínimas condições de habitabilidade, com inúmeras e graves consequências para a qualidade de vida dessas áreas. Destaque-se, ainda, a percentagem significativa de famílias vivendo em alojamentos precários, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, expressão mais visível e dramática do défice habitacional português.

Nesta comunicação procuraremos analisar as alterações ocorridas na última década nas condições habitacionais dos centros urbanos de Portugal.

Tendo em conta este objectivo fazemos uma análise a partir dos dados dos dois últimos Recenseamentos à Habitação realizados em Portugal (1991 e 2001), publicados pelo Instituto Nacional de Estatística.

A informação relativa a este período, permite-nos falar de uma forte dinâmica construtiva nos centros urbanos de Portugal Continental. Esse dinamismo supera, em muitos centros urbanos o aumento do número de famílias, o que evidencia alguma concentração do investimento habitacional e pode dizer-se que prolonga e acentua tendências anteriores de expansão e de transformação estrutural do edificado. Face a esta situação colocam-se duas questões: o modo como esse dinamismo da produção se reflecte na relação entre famílias e alojamentos e as principais diferenciações espaciais destes processos.

Nesse sentido, descrevem-se as transformações verificadas na ocupação e na propriedade dos alojamentos, sendo de salientar, por um lado, o aumento do acesso à propriedade dos alojamentos, registando-se perdas no conjunto de outras utilizações dos alojamentos, por outro, as alterações do perfil dos edifícios, bem como os aspectos mais qualitativos do parque habitacional.

Abordaremos ainda, alguns aspectos da Política Habitacional Portuguesa, particularmente, os novos programas, destinados à requalificação do parque habitacional, sobretudo os

dirigidos à erradicação dos bairros de barracas e à recuperação dos centros históricos, com impactos significativos na qualidade de vida das famílias.

1 INTRODUÇÃO

Na Constituição Portuguesa de 1976, o direito a uma habitação é assumido como direito social atribuído a todos os cidadãos, (artigo 65^{o1}).

Na redacção do artigo 65^o estão explicitadas as dimensões deste direito:

- criar condições para que todos tenham acesso a uma habitação;
- justiça social - um direito consagrado a "todos";
- qualidade .

O artigo 65^o, ao definir competências e responsabilidades, consciencializa e envolve, todos os potenciais actores participantes na resolução do direito à habitação, referindo ainda, a interdependência entre a habitação e o planeamento e ordenamento do território, numa concepção integrada das mútuas implicações para a qualificação da habitação e do *habitat*.

Apesar do reconhecimento crescente do direito à habitação, para a inclusão social e erradicação da pobreza no país, as condições habitacionais de algumas famílias portuguesas são ainda precárias.

Nesta comunicação procuraremos analisar as alterações ocorridas na última década nas condições habitacionais dos centros urbanos de Portugal. Tendo em conta este objectivo fazemos uma análise a partir dos dados dos dois últimos Recenseamentos à Habitação realizados em Portugal (1991 e 2001), publicados pelo Instituto Nacional de Estatística.

A comunicação encontra-se subdividida em 4 pontos. No ponto 2 faz-se uma análise das condições habitacionais, nos centros urbanos de Portugal. No ponto 3 referimos alguns aspectos da Política Habitacional Portuguesa, particularmente, os novos programas, destinados à requalificação do parque habitacional, com impactos significativos na qualidade de vida das famílias. Finalmente, no ponto 4 apresentamos as conclusões.

2 CARACTERIZAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL NOS CENTROS URBANOS DE PORTUGAL

Neste ponto consideramos como centros urbanos as seguintes divisões territoriais: as duas áreas metropolitanas consideradas com base nos respectivos concelhos e as freguesias constituintes das áreas predominantemente urbanas, tal como definidas na Tipologia das Áreas Urbanas do Continente elaborada pelo Instituto Nacional de Estatística e Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, a que chamamos "centros urbanos", por vezes tratadas em conjunto no concelho. Deste modo, tratamos 138 concelhos que integram 181 "áreas urbanas" mais as duas áreas metropolitanas

¹ Artigo que desde então se manteve inalterável, registando, apenas algumas alterações na sua redacção em duas das quatro revisões desde então.

constituídas por 28 concelhos (9 na Área Metropolitana do Porto e 19 na Área Metropolitana de Lisboa).

2.1 A expansão do parque habitacional

Portugal já não é mais um país rural. As metrópoles cresceram, densificando-se e/ou estendendo-se, assim como algumas pequenas e médias cidades.

Em 2001, as áreas urbanas concentram 65% dos alojamentos clássicos do Continente, a Área Metropolitana de Lisboa (A.M.L.) apresenta um valor de 27%, a Área Metropolitana do Porto (A.M.P.) de 11%, enquanto os restantes centros urbanos, têm um peso de 27%. Confirma-se, assim, a importância das áreas urbanas como locais de residência de uma parte significativa das famílias portuguesas.

O parque habitacional das áreas urbanas do Continente cresceu 19,5% entre 1991 e 2001, quando avaliado ao nível dos alojamentos e 4,5% no que respeita aos edifícios (tabela1). Estes aumentos são inferiores aos ocorridos no Continente, respectivamente, 21% e 11%, o que aponta para a importância da construção residencial fora das áreas urbanas na última década, principalmente ao nível de edifícios destinados a ocupação não permanente, o que é confirmado pelo forte crescimento dos alojamentos sazonais e vagos. Embora haja uma ligeiríssima perda da importância das áreas urbanas no parque de alojamentos, isso não se aplica às áreas metropolitanas cujo número de fogos continua a crescer a um ritmo superior ao do Continente e consequentemente vêm o seu peso reforçado.

Tabela 1 Variação do número de edifícios e alojamentos nas áreas urbanas 1991-2001

Área	Alojamentos			Edifícios		
	1991	2001	Var91-01	1991	2001	Var91-01
Áreas Metropolitanas (AMs)	1 495 354	1 822 112	21,9	600 506	649 092	8,1
Centros Urbanos	1 133 045	1 318 214	16,3	792 950	806 890	1,8
A. Urbanas Continente	2 628 399	3 140 326	19,5	1 393 456	1 455 982	4,5
Continente	3 990 337	4 832 537	21,1	2 712 649	2 997 659	10,5
A.Urbanas/Continente	65,9	64,9	60,8	51,4	48,6	21,9
AMs/Continente	37,5	37,7	38,8	22,1	21,7	17,1

Fonte: INE, Censos 1991 e 2001

A expansão do parque habitacional é praticamente comum a todos os centros urbanos, mas apresenta algumas diferenças regionais. O crescimento do número de alojamentos, é mais expressivo (valores superiores a 40%), no norte litoral até Aveiro, na região de Leiria e Caldas da Rainha, no Algarve, em alguns concelhos suburbanos das áreas metropolitanas, bem como em alguns centros urbanos de média dimensão do interior Norte e Centro (figura 1). No entanto, este aumento dos alojamentos nem sempre é sinal de crescimento demográfico. Alguns concelhos cujos centros urbanos registaram elevadas taxas de crescimento no número dos alojamentos não viram a sua população crescer com idêntica magnitude. Em alguns centros urbanos de pequena ou média dimensão do Norte Interior e do Centro, o crescimento dos alojamentos foi anormalmente elevado o que

indicia investimentos importantes em habitações não ocupadas em permanência, por serem lugares de emigração, porque o crescimento dos rendimentos permite uma melhoria das habitações com desdobramento residencial das famílias extensas que viviam em coabitação, por estarem a entrar num processo de metropolização, seja por via de residências permanentes, seja por residências secundárias de cidadãos. Pelo contrário, em alguns centros urbanos do Algarve, o aumento do número de alojamentos foi inferior ao que seria de esperar atendendo ao crescimento da população concelhia, provavelmente porque alguns alojamentos sazonais foram convertidos em residências permanentes ou porque sofrem ainda processos rápidos de suburbanização. De facto, com desvios um pouco inferiores, mas no mesmo sentido, ainda se podem citar diversos concelhos da A.M.L. ou da sua periferia como são os casos de Seixal, Vila Franca de Xira, Mafra, Alcochete e Benavente.

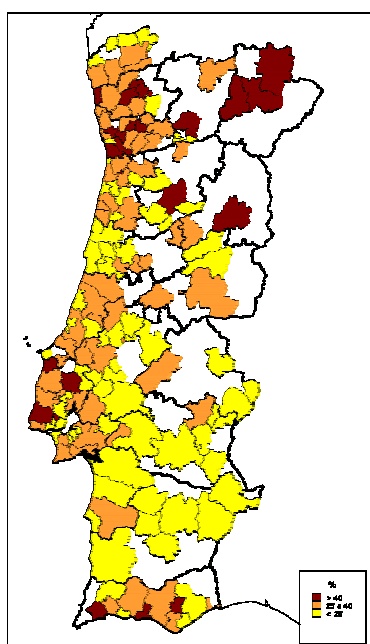


Fig. 1 Variação dos alojamentos clássicos 1991-2001, nas áreas urbanas concelhias

O ritmo de crescimento dos alojamentos foi naturalmente superior ao dos edifícios, contudo, alguns centros urbanos viram o seu parque de imóveis aumentar de um quarto ou mais na última década. Trata-se, principalmente, de concelhos suburbanos de Lisboa e Porto ou do Algarve. Salientando-se, igualmente, Santiago do Cacém e Santo André que revelam a consolidação do sistema urbano induzido por Sines, Fátima por razões de desenvolvimento específicas, e ainda alguns centros urbanos da região Norte (no Ave, Tâmega, Entre Douro e Vouga e Trás-os-Montes) onde fenómenos de metropolização extensiva e investimentos na segunda habitação, estão na base dos aumentos ocorridos.

A tendência para o reforço da densificação decorrente do aumento da importância das construções com maior número de pisos e de alojamentos, é demonstrada pelo crescimento do número médio de alojamentos por edifício que, no conjunto das áreas urbanas do Continente, passa de 1,9 para 2,2, entre 1991 e 2001.

O número de edifícios com 3 e mais pavimentos aumentou consideravelmente na última década, 81%, tendo passado de 13% para 22% a sua representatividade nas áreas metropolitanas e restantes centros urbanos do Continente (tabela 2). Este valor é ligeiramente superior ao do Continente que registou uma fortíssima evolução no sentido do aumento da altura dos edifícios.

Tabela 2 Evolução da representação dos edifícios com 3 e mais pavimentos

Área	1991		2001	
	Nº de edifícios	%	Nº de edifícios	%
A. M. do Porto	30 123	12,6	56 559	21,4
Porto	14 185	29,4	17 593	37,7
A. M. de Lisboa	84 525	23,3	118 433	30,8
Lisboa	27 416	44,2	29 781	54,3
Outras A. urbanas do Continente	60 008	7,6	140 912	17,5
Total A. Urbanas do Continente	174 656	12,5	315 904	21,6
Continente	210 790	7,8	439 408	14,7

Fonte: INE, Censos 1991 e 2001

A alteração da dimensão do parque edificado constitui uma tendência já não exclusiva dos grandes centros urbanos, ainda que, obviamente seja nestes que o peso dos edifícios mais altos seja maior. Quase um quarto dos edifícios situados nas áreas urbanas do Continente tem 3 e mais pavimentos. Em Lisboa, Oeiras, Amadora, Lamego, Fundão e Seia mais de metade das construções habitacionais têm 3 pavimentos ou mais. A estes juntam-se outros concelhos da A.M.L. e uma série de centros urbanos onde a altura é apanágio de mais de um terço das edificações, como são os casos de Quarteira e Armação de Pêra no Algarve, Nazaré em Leiria, Carregado às portas de Lisboa e outros centros urbanos sobretudo nos distritos de Viana do Castelo, Bragança, Guarda e Castelo Branco, como se vê na figura 2.

As cidades com menor percentagem de edifícios altos encontram-se no litoral do Porto, Aveiro, Coimbra, Leiria e no Alentejo, resistindo, também, à urbanização em altura vários centros urbanos do Algarve.

O parque edificado não é muito antigo, pois 18,8% dos edifícios residenciais do Continente foram construídos até 1945, enquanto a percentagem dos edifícios construídos entre 1991 e 2001 (19%) é ligeiramente superior. Deste modo, o índice de envelhecimento² do parque imobiliário, de 0,99, mostra precisamente a equivalência entre o parque antigo e o muito recente revelando bem a importante expansão construtiva da última década.

O parque imobiliário das áreas urbanas é mais jovem que o do Continente, com um índice de envelhecimento de 0,87 (tabela 3) e com acentuadas diferenças regionais.

² Relação entre os edifícios construídos até 1945 (inclusive) e os edifícios construídos entre 1991 e 2001.

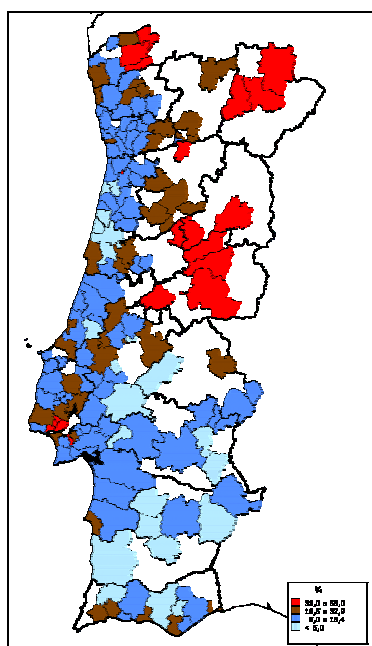


Fig. 2 Perfil do edificado, edifícios com 3 e mais pavimentos nas áreas urbanas concelhias, 2001

Tabela 3 A idade do parque construído em 2001

	Total	Edifícios		Construídos entre 1991 e 2001		Índice de envelhecimento
		Construídos antes de 1946		Construídos entre 1991 e 2001		
		Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	
A. Metropolitanas	649 092	111 170	17,1	108 484	16,71	1,03
Total A. Urbanas do Continente	1 455 982	257 551	17,6	294 554	20,23	0,87
Continente	2 997 659	565 922	18,8	569 882	19,01	0,99

Fonte: INE, Censos 2001 e 1991

Os centros urbanos com o parque mais envelhecido encontram-se, em Viana do Castelo, no Alentejo, em áreas periféricas da região de Lisboa e Vale do Tejo e nas áreas metropolitanas., onde adquirem grande peso as cidades centros: 47% do parque da cidade do Porto e 42% do da cidade de Lisboa são anteriores a 1946 e apenas 7% foi edificado na última década.

A análise da idade do parque habitacional é ainda esclarecedora sobre o fenómeno de suburbanização metropolitana. As cidades de Lisboa e Porto, mais ainda esta última, apresentam um parque nitidamente envelhecido. Destacam-se depois os concelhos onde o processo de suburbanização foi mais precoce e em que a urbanização foi continuada ao longo do tempo, Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Espinho na A.M.P..Encontram-se em situação idêntica, os concelhos da periferia industrial de Lisboa, com forte representação na margem Sul, e/ou os que se mantiveram relativamente mais autónomos da capital até mais tarde, Vila Franca de Xira, Barreiro, Montijo, Moita e Alcochete. Pelo contrário,

naqueles em que o crescimento populacional e do parque imobiliário andam associados e são mais nitidamente resultado do processo de suburbanização, o parque antigo é quase insignificante face ao mais recente, como sucede na Amadora, Odivelas, Seixal e Sesimbra, concelhos onde só menos de 6% do parque é anterior a 1946.

As características do povoamento e da metropolização no Norte, explicam que nos concelhos da A.M.P. não se encontrem casos onde o parque antigo tenha tão pouca expressão. Também aqui a construção mais recente não assume tanta relevância. As características do processo industrial, apontam para fenómenos de desconcentração, não apenas metropolitana mas a nível regional, que ajudam a explicar que os maiores crescimentos em termos de alojamentos e, portanto, no rejuvenescimento do parque, não estejam a ocorrer na coroa suburbana mas em regiões mais afastadas do Ave, Tâmega e Dão-Lafões. Efectivamente, o conjunto dos centros urbanos com parque mais jovem, que coincide sensivelmente com os que registam incrementos no número de alojamentos mais expressivos, está nos distritos de Braga e do Porto. A juventude do parque estende-se às áreas urbanas de Trás-os-Montes que registam igualmente grande dinâmica construtiva nos anos 90, principalmente Macedo de Cavaleiros e Mirandela.

No Algarve a construção nova de alojamentos é um facto que se vem acentuando desde os anos 60, sendo Albufeira o concelho que regista menor índice de envelhecimento (0,26) do parque edificado, enquanto Monchique e Olhão os índices mais altos.

2.2 Forma e Regime de ocupação

No Continente, 71 % dos alojamentos clássicos são ocupados como residência habitual, 18% destinam-se a ocupação temporária e 11% encontram-se vagos. Como é natural a percentagem de fogos ocupados em permanência é máxima nas áreas urbanas onde atinge 77% devido à menor incidência das casas secundárias, uma vez que a percentagem de casas vagas não mostra grande variação.

A relevância dos alojamentos de uso sazonal está associada à importância da habitação secundária, tradicionalmente direccionada para as áreas balneares, mas que regista recentemente uma procura crescente em áreas rurais do interior. Funcionam também como habitação secundária, as residências de famílias que emigraram para os grandes centros urbanos nacionais ou para o estrangeiro e que se localizam, essencialmente, no interior.

A distribuição espacial dos alojamentos de uso sazonal (fig. 3), mostra-nos que é ainda no litoral desde Caminha (no NW) a Monte Gordo (no Algarve), que encontramos as percentagens mais elevadas destes alojamentos, atingindo os máximos no Algarve com mais de 50% dos alojamentos com uso sazonal em Albufeira, Quarteira, Alvor, Armação de Pêra e Monte Gordo.

Ainda com valores altos, mas da ordem dos 20% a 30%, distinguem-se alguns concelhos serranos, interiores onde a emigração fez diminuir a população e, portanto, aumentar as casas de ocupação temporária, mas também onde aparecem muitas casas novas, fruto do

investimento no imobiliário dos rendimentos obtidos com a emigração. O investimento em casas secundárias em regiões do interior começa também a ser produto de novas procuras de residências secundárias mais diversificados do que as tradicionais.

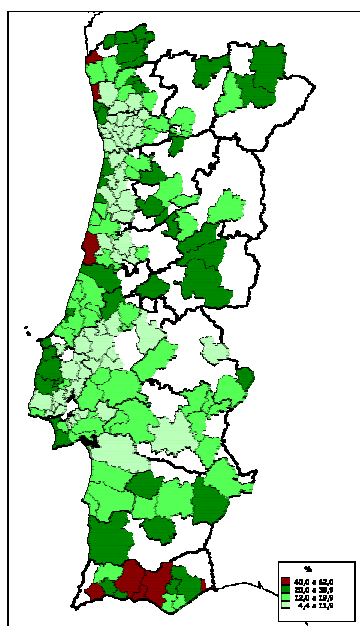


Fig. 3 Alojamentos de uso sazonal, em 2001

Os alojamentos vagos representam 11% do parque habitacional do Continente e 11,2% nas suas áreas urbanas, tendo maior peso nos centros urbanos do Baixo Alentejo, Pinhal Interior, Lezíria do Tejo, Beira Interior Norte, Serra da Estrela e áreas serranas de Braga e Viana do Castelo, onde correspondem, principalmente, a situações de ausência das famílias das suas casas de origem. Têm também expressão nas áreas metropolitanas e em outras cidades, como Braga, Bragança, Vila Real e Guarda onde cobrem diferentes realidades: abandono em consequência da emigração, casas velhas, degradadas, sem condições de habitabilidade e, por isso, arredadas do mercado, simplesmente afastadas dele por razões de especulação, ou até casas novas para venda.

Na década de 1990 os fogos sazonais e os vagos registaram grande crescimento no Continente, respectivamente 41% e 23%, mas nas áreas urbanas tendem a aumentar mais os fogos vagos do que os de ocupação sazonal. O caso é particularmente grave nas áreas metropolitanas onde a procura de casa é maior, não obstante os alojamentos vagos aumentarem 51% nessa década. Nalguns casos, parece haver indícios de transferência entre estas duas formas de ocupação dos fogos. É o que se verifica, nos centros urbanos do Algarve, Alentejo e em alguns centros urbanos do Norte e Centro do País, onde aumentos na proporção dos alojamentos sazonais tendem a estar associados a diminuições de alojamentos vagos.

No Continente, 75% dos alojamentos de residência habitual são próprios e 25% arrendados. Nas áreas urbanas o valor das casas arrendadas cresce um pouco, particularmente nas áreas metropolitanas onde ronda os 30% (tabela 4). É no litoral

ocidental, em centros urbanos de modesta dimensão que se encontram as maiores percentagens de casas próprias.

Tabela 4 Regime de ocupação dos alojamentos nos centros urbanos em 2001

	Total Residência Habitual	Próprios			Arrendado	
		Valor Absoluto	%	C/ Encargo p/ Compra%	Valor Absoluto	%
A.M. de Lisboa	912 251	645 695	70,78	50,1	266 556	29,2
A.M. do Porto	408 488	277 169	65,8	45,8	131 319	31,2
Áreas Urbanas	857 778	630 162	73,5	33,7	227 616	26,5
Continente	3 410 548	2 570 776	75,4	31,8	839 772	24,6

Fonte: INE, Recenseamento da População e Habitação, 2001

O acesso à habitação própria conheceu na última década um forte incremento, situação que prolonga a que já tinha ocorrido nos anos 80. A variação nos alojamentos propriedade dos ocupantes, na década de 90, foi de 36% para o país, registando-se uma diminuição nos alojamentos arrendados de 19%. O crescimento dos alojamentos ocupados pelo proprietário deve-se, principalmente, à aquisição de novos alojamentos, uma vez que, entre 1991 e 2001, a diminuição dos alojamentos arrendados é, muito inferior ao aumento dos alojamentos ocupados pelo proprietário.

A grande maioria dos alojamentos próprios não está onerada com encargos da compra. No entanto isso sucede a 32% das casas do Continente, situação que assume maior relevância nos centros urbanos de média ou grande dimensão como Braga, Vila Nova de Famalicão, S. João da Madeira, Bragança (no Norte), Castelo Branco, Covilhã, Fundão, Caldas da Rainha, Torres Vedras, Abrantes, Entroncamento, Torres Novas (no Centro), Sines, Elvas, Portalegre, Évora, Beja, Albufeira, Faro, Lagoa, Lagos, Olhão e Portimão (no Sul), bem como em quase todos os concelhos das áreas metropolitanas. Na A.M.L. metade das famílias que vivem em casa própria têm encargos com essa compra. Este panorama coloca em evidência, a importância crescente dos mecanismos de crédito no acesso à habitação própria.

Os alojamentos arrendados registam maior ocorrência (valores superiores a 39%) nos centros urbanos do vale do Ave (no Norte), na Covilhã (Centro Interior) e Portalegre (Alto Alentejo) e nas duas áreas metropolitanas. Trata-se de lugares com um peso importante de indústria, enquanto nas áreas metropolitanas os valores mais altos são registados pelas cidades de Lisboa (49%) e Porto (48%), situação que se deve à maior antiguidade do parque habitacional.

2.3 Qualidade do parque habitacional

Em termos de qualidade da habitação, importa referir que, na década de 90, se assistiu a uma redução dos alojamentos não clássicos no país (-1,0%), ainda que, nos centros urbanos se verifique um ligeiríssimo aumento (0,1%). Assim, em 2001, nas áreas urbanas existe um total de 21 417 alojamentos não clássicos, representando 0,6% da totalidade do seu parque habitacional. No entanto, estes lugares concentram 82% deste tipo de alojamentos o que indicia uma situação mais grave em termos de precariedade da

habitação. Salienta-se, sobretudo, a grande concentração deste tipo de alojamentos nas duas áreas metropolitanas, particularmente na de Lisboa. A permanência desta situação e até a pequena variação na sua expressão relativa depois de tantos programas de construção de habitação social que foram lançados pelos sucessivos Governos, para a resolver revela a persistência de problemas de difícil resolução, no quadro do actual funcionamento do sistema habitacional (tabela 5).

Tabela 5 Alojamentos não clássicos, nos centros urbanos

Área	Alojamentos Familiares	Alojamentos não clássicos		Peso no país
		Valor. Absoluto	%	
AML	1 303 660	12 008	0,92	45,7
AMP	540 337	3 336	0,62	12,7
A. Urbanas	1 487 239	6 073	0,41	23,1
Continente	4 858 788	26 251	0,54	100,0

Fonte. INE, Recenseamentos da População e Habitação, 2001

Enquanto a A.M.L. perde alojamentos não clássicos, sobretudo barracas, entre 1991/2001, na A.M.P., assiste-se a um aumento deste tipo de alojamentos, ainda que, eles diminuam no Porto, situação que deverá estar relacionada com a execução do Plano Especial de Realojamento³ (PER), implementado a partir de 1993, nas áreas metropolitanas, mas que, ainda, não conseguiu cumprir os seus objectivos - a erradicação dos bairros de barracas.

Em termos gerais, podemos afirmar que na grande maioria dos centros urbanos, se verificou, uma diminuição do número de barracas, entre 1991 e 2001, aumentando o conjunto dos outros tipos de alojamentos precários, o que pode configurar algumas mudanças nos processos de exclusão habitacional.

O território nacional apresentava em 2001, uma cobertura muito próxima da totalidade dos alojamentos em termos de electricidade (99,5%), água (97,7%) e esgotos (96,3%), sendo a cobertura da recolha de resíduos sólidos ligeiramente inferior (90,5%). Com uma cobertura muito menor encontra-se o aquecimento, principalmente o aquecimento central que abrange apenas cerca de 5% dos alojamentos em 2001, sendo este tipo de infraestrutura um factor de qualidade do parque ainda muito pouco expressivo e recente, quando comparado com outros países europeus.

Os problemas associados às residências superlotadas são também cruciais na melhoria da qualidade de vida. O número de famílias a residir em alojamentos superlotados em 2001 era de 562 845, representando 12% do total de alojamentos. As situações mais críticas, concentram-se nos centros urbanos do Noroeste e nas duas áreas metropolitanas. Lisboa lidera com 38 mil famílias, sendo ainda de destacar Sintra (24 mil famílias), Amadora (15 mil), Loures (15 mil), Odivelas (11 mil) e Cascais (10 mil). Na A.M.P. destacam-se o Porto (20 mil), Vila Nova de Gaia (20 mil), Matosinhos (12 mil) e Gondomar (11 mil). No Noroeste, Guimarães (11 mil) e Braga (9 mil).

³ Este Programa e o Programa de Construção de Habitações Económicas (PCHE) previam a construção de 48 416 alojamentos nas duas Áreas Metropolitanas, até ao ano 2000.

Em Portugal a preservação do património edificado é muito baixa face à média Europeia. O parque habitacional de algumas áreas urbanas reflecte sobretudo a degradação física e o desinteresse pelo mercado da reabilitação. Segundo os dados de 2001, 59% do parque edificado não necessitava de reparações, 38% necessitava de pequenas e médias reparações e 3% encontrava-se muito degradado. A degradação física afecta primordialmente os edifícios mais antigos e, por isso, o estado de degradação domina nas áreas com uma estrutura edificada mais antiga.

Os centros urbanos em pior situação são: Lisboa, com cerca de 150 mil fogos a necessitar de reparações; o Porto, com 65 mil, depois Sintra (55 mil na A.M.L.), Vila Nova de Gaia (47 mil na A.M.P.), Almada (41 mil A.M.L.). Amadora, Loures, Cascais Odivelas, Seixal e Setúbal (na A.M.L.), Matosinhos, Gondomar (na A.M.P.), Braga e Guimarães, no Noroeste e Coimbra no Centro, aparecem a seguir na lista, com 20 mil a 40 mil alojamentos clássicos a necessitar de obras de intervenção física.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO – SEU IMPACTO NA MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO

Em Portugal a actual crise residencial é fruto, essencialmente de três factores:

- incapacidade para resolver as necessidades residenciais que surgem na sociedade;
- disfunção no funcionamento do mercado, em que a oferta habitacional não se adequa à actual procura, fazendo com que um segmento da população fique excluído de um bem primordial;
- os preços da habitação não são fixados com base numa análise de custos, mas sim como produto da especulação imobiliária.

Saliente-se, ainda que a crise habitacional acompanha a crise da cidade histórica. O mercado imobiliário desinteressou-se do centro, porque é mais fácil e lucrativo investir em habitações novas nas periferias. Assim, como vimos atrás, a cidade central degradou-se, diminuindo a qualidade de vida e o bem-estar das populações que aí permaneceram.

Após o 25 de Abril de 1974, os sucessivos governos têm vindo a apoiar, de modo mais ou menos regular, a melhoria das condições de habitação das famílias portuguesas. Contudo, a política habitacional baseou-se, fundamentalmente, numa oferta de habitação novas, esquecendo-se da questão da reabilitação do parque mais antigo.

Este apoios do Estado, têm-se destinado, essencialmente, a disponibilizar casas para arrendamento público a famílias a viver em condições de completa inabitabilidade, a apoiar a aquisição de casa própria, eixo principal da política habitacional, facto comprovado, como vimos acima, pelo predomínio deste regime de ocupação em Portugal, a incentivar a recuperação do parque de arrendamento privado⁴, bem como o arrendamento jovem⁵.

⁴ Apoio este ainda muito recente e com um significado financeiro ainda reduzido.

⁵ Através do subsídio ao arrendamento jovem criado em 1992.

Com o objectivo de atribuir estes benefícios às famílias, o Estado estabelece parcerias no desenvolvimento da política de habitação com diferentes entidades, quer públicas - destacando-se as autarquias locais -, quer privadas ou, ainda, de solidariedade social.

O apoio à aquisição de casa própria tem um peso preponderante na política habitacional, em 2002 o seu peso foi de 81%, enquanto que o apoio ao arrendamento (que inclui os programas de habitação social e o incentivo ao arrendamento jovem) apenas beneficiou de 16%, limitando-se o apoio à reabilitação a apenas 2%.

No âmbito dos programas de realojamento⁶, o Estado, através do Instituto Nacional de Habitação tem vindo a celebrar parcerias com as Câmaras Municipais e com IPSS, com vista à erradicação dos bairros de barracas ou outros alojamentos similares. O número de fogos construídos tem vindo a aumentar de forma sustentada. Do ponto de vista social, estes programas nem sempre conseguiram evitar a segregação das famílias, não cumprindo o objectivo de integração social, originando até por vezes, novos *ghettos* habitacionais. Também o acompanhamento e fiscalização das construções nem sempre foi o suficiente para garantir a qualidade e durabilidade desejável do edificado, pelo que, os bairros mais antigos encontram-se muito degradados, sendo necessária uma reabilitação, que algumas Câmaras têm vindo a realizar, sobretudo, a partir de finais dos anos 90. Por fim, os programas de realojamento limitaram a sua intervenção na construção do alojamento, descurando a envolvente urbanísticas, as infra-estruturas e equipamentos complementares, o apoio social às populações, impedindo a requalificação urbanística dos espaços e a integração social efectiva das famílias.

A recuperação urbana do parque habitacional privado também tem sido apoiada, ainda que com resultados aquém do desejável, como comprovam os números apresentados acima sobre os fogos a necessitar de obras de reabilitação. O prolongado congelamento das rendas e a consequente debilidade financeira de muitos proprietários, provocou uma acentuada degradação do parque habitacional.

O Estado, de forma a responder a este grave problema urbanístico, tem promovido um conjunto de apoios e incentivos à recuperação urbana, sobretudo a partir de meados dos anos 90, é o caso do RECRIA, que apoia a recuperação de fogos arrendados; do REHABITA, que apoia as Câmaras Municipais na recuperação dos seus centros históricos, ou áreas de recuperação e reconversão urbanística; do RECRIPH, que visa a recuperação de prédios habitacionais antigos, em regime de propriedade horizontal e do SOLARH que apoia as famílias de fracos recursos, na realização de obras nas suas casas e também os proprietários de fogos devolutos, para serem colocados no mercado⁷. Em 2004, foi publicado o PROHABITA que visa, promover a resolução de situações de grave carência habitacional das famílias (não só a viver em barracas, mas também em alojamentos com graves deficiências de solidez, segurança e/ou salubridade, e/ou em

⁶ Entre estes destaque-se o PER e o PCHE, destinados às áreas metropolitanas e os Empréstimos às Câmaras, destinados a todos os municípios do país. Em 2003, o PER sofreu alterações, passando a contemplar o financiamento à recuperação de fogos devolutos pertencentes aos municípios ou por estes adquiridos.

⁷ Saliente-se que se encontra em fase de publicação o REABILITA, programa que visa a fusão destes quatro programas de reabilitação em articulação com a nova lei do arrendamento urbano (que se encontra em discussão). A gestão deste programa, ao nível municipal, será da responsabilidade das Sociedades de Reabilitação Urbana, criadas em 2004.

casos de sobrelotação), no território nacional, através de construções novas ou da reabilitação do parque habitacional urbano e utilização de fogos devolutos.

4 CONCLUSÃO

Concluindo podemos afirmar que nos anos 90, assistiu-se a uma forte dinâmica construtiva e, ao mesmo tempo, a um processo de transformação no regime de ocupação dos alojamentos, com o crescimento do parque de ocupação sazonal e um claro aumento do acesso à propriedade dos alojamentos, embora bastante dependente dos mecanismos de acesso ao crédito. Para a forte expansão do parque habitacional muito contribuiu, o crescimento dos fogos vagos e de uso sazonal, quer nas áreas balneares tradicionais, quer nos centros urbanos do interior, onde o ritmo de aumento regista mesmo os maiores valores.

Outra das características evidenciadas é a relativa ao aumento da dimensão média dos edifícios, que atinge praticamente todos os centros urbanos, independentemente da sua dimensão.

Relativamente às condições de habitabilidade, o número de barracas diminui, mas verifica-se um aumento dos outros tipos de habitação precária e do número de famílias em alojamentos superlotados, situação que pode configurar algumas mudanças nos processos de exclusão habitacional e revela a persistência de problemas ao nível das condições de alojamento de uma parte importante das famílias. Apesar de existir uma dinâmica construtiva forte, mas porque os mecanismos de acesso ao alojamento são selectivos, a expansão do parque não significa, de forma linear e automática, igual dinamismo na transformação da situação das famílias face à habitação.

Os problemas infraestruturais básicos estão praticamente resolvidos, mas, em contrapartida, o estado de conservação dos edifícios degradou-se e as necessidades de reparação são manifestas em vários centros urbanos.

A política habitacional implementada pelo Estado, apesar dos objectivos declarados de pretender melhorar as condições habitacionais das famílias com menores recursos, tem-se dirigido, fundamentalmente, às classes médias, através dos apoios financeiros e fiscais à aquisição de casa própria, por oposição ao apoio ao arrendamento. O fim do crédito bonificado no final de 2002, não deixará de provocar uma redução no apoio à aquisição de casa própria, que o Estado pretende ver substituído por um incremento no apoio ao mercado de arrendamento, aliado a uma alteração da lei do arrendamento, o que poderá contribuir para uma dinamização deste mercado, sobretudo nos centros urbanos. Os apoios à construção de bairros sociais, para as populações insolventes, tem aumentado, contudo, não podemos deixar de salientar, que estes estão, ainda, claramente desadaptados das reais necessidades. Na verdade, não se construiu “cidade e urbanidade”, por isso encontramos-nos, actualmente, com graves dificuldades em resolver os problemas desses bairros (degradação habitacional, falta de espaços públicos e equipamentos, insegurança, criminalidade, toxicodependência e desemprego). Os técnicos e os políticos, questionam-se quanto ao destino a dar a alguns bairros sociais, conscientes de que a desintegração social está claramente a intensificar-se. No que toca aos apoios à reabilitação, esta é sem

dúvida a grande batalha actual, dada a grande degradação física sobretudo dos centros históricos das principais áreas urbanas, o que se reflecte no seu despovoamento, na deterioração da qualidade de vida e no bem-estar das famílias que aí residem, não estando garantido o direito a uma habitação digna.

5 REFERÊNCIAS

Ferreira, A. Fonseca (1993), **Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal**, Encontro Nacional de Habitação, Lisboa.

Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação (2004), **O sector da habitação no ano 2003**, Secretaria de Estado da Habitação, Lisboa.

Matos, Fátima Loureiro de (2001), **A Habitação no Grande Porto – Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio**, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, tese de doutoramento, policopiada.

Cabrita, António M. Reis; Coelho, A Baptista; Freitas, Maria João (2000), **Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público**, LNEC, Lisboa